

100 Jahre Landesverwaltungspflegegesetz: Herkunft und Zukunft

Emanuel Schädler*

Beim vorliegenden Text handelt es sich um eine ver-schriftlichte Kurzfassung des Zoom-Vortrags, den der Autor unter demselben Titel am 13.1.2022 halten durfte im Rahmen der Reihe «Rezeption und Fortentwicklung im liechtensteinischen Recht», welche als Kooperation zwischen dem Forschungszentrum und Doktoratskolleg Liechtensteinisches Recht der Universität Innsbruck und dem Liechtenstein-Institut durchgeführt wurde. Der Vortragsstil ist im Text beibehalten worden. Begleitend sind auf der Website des Liechtenstein-Instituts (www.liechtenstein-institut.li) Folien sowie ein Skriptum zum Vortrag abrufbar. Dort sind auch die Publikationen des Autors, aus denen der vorliegende Vortrag (weitgehend nachweislos) zusammengestellt ist, frei zugänglich mit allen genauen weiterführenden Nachweisen.

Inhalt

1. Hinführung: Das Landesverwaltungspflegegesetz
 - 1.1 100 Jahre LVG und 101 Jahre LV
 - 1.2 Wilhelm Beck und die Ausarbeitung des LVG
 - 1.2.1 Kommissionsbericht: Rezeptionen
 - 1.2.2 Rechtspolitische Vorstellungswelt: Kelsen, Jellinek, Merkl
2. Herkunft: Rezeptionszusammenhänge
 - 2.1 Frühere Thesen
 - 2.1.1 Österreichischer Vorentwurf vor dem Ersten Weltkrieg
 - 2.1.2 Auch ein Eigenfabrikat Wilhelm Beck's
 - 2.2 Neue These: Handbuchentwurf
 - 2.2.1 Eine neue «alte» These
 - 2.2.2 Neu: auch Lehre/Wissenschaft als Rezeptionsgrundlage
 - 2.2.3 Überprüfung im Einzelnen
 - 2.2.4 Ergebnis: These offen, aber Blick geschärft
3. Zukunft: Wiederverlautbarung statt Reform?
 - 3.1 Ausgangslage: gescheiterte Reformen
 - 3.2 Konsequenz: Wiederverlautbarung?
 - 3.2.1 Die grundsätzliche Überlegung
 - 3.2.2 Überprüfung im Einzelnen
 - 3.2.3 Ergebnis: Potenzial, Problem und Einwand

1. Hinführung: Das Landesverwaltungspflegegesetz

1.1 100 Jahre LVG und 101 Jahre LV

Am 21. April 2022 wird das Landesverwaltungspflegegesetz (LVG; LGBl. 1922 Nr. 24, LR 172.020) 100 Jahre alt. Mit seinen verschiedenen Regelungsmaterien – Verfahren sowie Organisation, erstinstanzliches sowie Rechtsmittelverfahren, einfaches Verwaltungsverfahren sowie Verwaltungszwangsverfahren und Verwaltungsstrafverfahren – war es von Anfang an als Kodifikation des liechtenstei-

nischen allgemeinen Verwaltungsrechts gedacht. In den deutschsprachigen Ländern ist es international betrachtet die umfangreichste (so Andreas Kley), aber auch rein chronologisch gesehen die älteste (so Benjamin Schindler) Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts.

Auch aus nationaler Sicht kam dem LVG eine Pionierrolle zu: Es war die erste grosse, kodifikatorische Gesetzgebung im Rahmen der neu erlassenen Verfassung (LV) von 1921. Die Symbolkraft des LVG darf daher nicht unterschätzt werden. Die (rechts-)politischen Rufe nach Liechtensteins staatlicher Selbständigkeit und Unabhängigkeit («Los von Wien!») galten nämlich namentlich auch für die hiesige Verwaltung.

Zunächst: «[...] Sämtliche Behörden sind ins Land zu verlegen; [...]» (Art. 108 LV StF) – Die Politische Rekursinstanz, also sozusagen der Verwaltungsgerichtshof unter der Geltung der Konstitutionellen Verfassung von 1862, war bisher in Wien der Fürstlichen Hofkanzlei angegliedert gewesen. Allein schon die geographische Entfernung dürfte angesichts des Widerspruchs zu den modernen prozessualen Grundsätzen der Mündlichkeit, Öffentlichkeit und Unmittelbarkeit Beschwerdeführungen verhindert haben, einmal ganz abgesehen vom Vorbehalt oder Vorurteil des Mentalitätsunterschieds der hiesigen Rechtsunterworfenen gegenüber Richtern in Wien.

Sodann: «Der Staat sorgt [...] ebenso für eine den gleichen Grundsätzen [der Raschheit und des effektiven Rechtsschutzes] angepasste Verwaltungsrechtspflege.» (Art. 27 Abs 1 LV StF) – Bisher waren Verwaltungsbeschwerden, sofern solche überhaupt angestrengt worden waren, vom Landesverweser mit dem betreffenden Akt samt Einbegleitungsbericht an die besagte Rekursinstanz nach Wien übersandt worden; er hat dadurch die dortige Entscheidung aufgrund seiner Sachnähe hier vor Ort wohl massgeblich vorgespurt. Neu sollte eine inländische Verwaltungsbeschwerde-Instanz (Art. 97 f. LV StF) umfassenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz («Verwaltungsrechtspflege») sicherstellen. Daran anschliessend sollte neu die Instanz eines (1925 errichteten) Staatsgerichtshofes (Art 104–106 LV StF) per Individualbeschwerde über die Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte urteilen.

Ferner: An die Stelle des bisherigen Landesverwesers sollte ein Regierungschef treten, der «gebürtige[r] Liechtensteiner sein» musste (Art 79 Abs 1 LV StF). Im Gegensatz zu den auswärtigen Landesverwesern, die in Österreich-Ungarn rechts- oder verwaltungswissenschaftliche Studien, Praktika und Examina durchlaufen hatten und von der weithin Vorbildlichen k. u. k. Verwaltungstradition zehren konnten, betreten die neuen liechtensteinischen Regierungschefs mit ihrer Verwaltungstätigkeit Neuland. Sie waren dementsprechend um jedes Hilfsmittel froh, so beispielsweise auch um ein ausführliches, erklärungsreiches Verwaltungsverfahrensgesetz. (Darauf wird als wichtiger damaliger Umstand zurückzukommen sein [unten 2.2.1].)

Aus diesem Geist heraus entstand das LVG nur rund ein halbes Jahr nach dem Erlass der neuen Verfassung von 1921. Und seine Ausarbeitung lag in den Händen eines Einzelnen: Wilhelm Beck.

* Dr. iur., LL.M.; Forschungsbeauftragter im Fachbereich Recht am Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern; E-Mail: emanuel.schaedler@liechtenstein-institut.li

1.2 Wilhelm Beck und die Ausarbeitung des LVG

Dr. Wilhelm Beck (1885–1936) tritt uns nicht nur als Schöpfer des LVG entgegen, sondern ebenso als Hauptakteur im Prozess dessen Gesetzgebung, da er damals die vorberatende Finanzkommission ebenso präsiidierte wie den Landtag. Nach Ausarbeitung des Entwurfes gelang es Beck, diesen im Grossen und Ganzen unbeschadet mit nur geringfügigen Änderungen zum Gesetzestext werden zu lassen. Beck wird dadurch zu unserer heutigen Hauptquelle für das LVG. Das betrifft einerseits die Gesetzgebungsmaterialien und insbesondere den von ihm verfassten «Kommissionsbericht und Begründung» zum LVG (im Liechtensteinischen Landesarchiv unter LI LA DS 094/1922–001 A+B, damals auch abgedruckt in den Oberrheinischen Nachrichten vom 12., 22., 26., 29.4.1922) (dazu sogleich 1.2.1). Es betrifft andererseits aber auch Becks rechtspolitische Vorstellungswelt (unten 1.2.2), die sich im LVG erkennbar niedergeschlagen hat.

1.2.1 Kommissionsbericht: Rezeptionen

Im Kommissionsbericht bemerkt Beck an der entscheidenden Stelle, er habe «[...] beabsichtigt, nur Gutes und Bewährtes vor allem aus deutschen einzelstaatlichen, schweizerischen und österreichischen Verhältnissen und in einer für unsere Behörden und das Land passenden Weise aufzunehmen; wobei ausländische Gesetze, Entwürfe und Verwaltungsentscheidungen berücksichtigt worden sind.» Zugleich bemängelt er, dass es für Liechtenstein keine Sammlung der Verwaltungsentscheide der (oben erwähnten) Politischen Rekursinstanz in Wien gebe, was hingegen beispielsweise für das Verwaltungsrecht St. Gallens oder die Judikatur des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs existiere. Ebenso wenig bestehe hierzulande eine Darstellung der Verwaltungspraxis, wie es sie zum Beispiel «Fleischner» (recte: [Fritz] Fleiner) mit seinen «Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts» (1. Aufl. 1911, 5. Aufl. 1920) biete. Oder [Rudolf Hermann von] Herrnhirt mit den «Grundlehren des Verwaltungsrechts» von 1921. – «usw.»! Somit führt uns Beck nebst Gesetzen, Entwürfen und Entscheidungen mit diesem «usw.» andeutungsweise auch auf die Spur der damaligen Lehre und Wissenschaft des Verwaltungsrechts. (Auch darauf wird noch zurückzukommen sein [unten 2.2.2].)

1.2.2 Rechtspolitische Vorstellungswelt:

Kelsen, Jellinek, Merkl

Aufs Ganze gesehen manifestiert sich im LVG daneben auch Becks rechtspolitische Vorstellungswelt. Sie ist entscheidend geprägt von seiner Auffassung des Rechtsstaates, den er denn auch eingangs des Kommissionsberichts zum LVG sogleich erwähnt und dessen Bedeutung er hervorstreicht. Beck fordert den Sprung von der Verwaltungspflege hin zur Verwaltungsrechtspflege bzw. zur Verwaltungsgerichtsbarkeit mit umfassendem Rechtsschutz aufgrund justiziable Rechte für alle Rechtsunterworfenen. In theoretischer Hinsicht hängt Beck dabei, ohne dass er es ausdrücklich festhält und wohl auch ohne dass er es auf Nachfrage hin vor dem Hintergrund seiner Ausbildung in der Schweiz und seiner politisch anti-österreichischen (wieder: «Los von Wien!») Haltung zugegeben hätte, der österreichischen Lehre an. Das Dreigestirn Kelsen, Jellinek, Merkl wird erkennbar – ge-

wissermassen als weiche, hintergründige, deshalb aber nicht weniger prägende Rezeption aus der Wissenschaft in die Rechtsordnung.

Bereits bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1921, an welcher Beck massgeblichen Anteil hatte, indem er einen Verfassungsentwurf erstellte, wirkte Hans Kelsens Rechtspositivismus und sein Stufenbau der Rechtsordnung prägend. Zumal sich der liechtensteinische Staat auf ein gänzlich neues, eigenes Fundament stellen wollte, musste in vielerlei Hinsicht diese Rechtsordnung überhaupt erst grundgelegt werden. Die neue Verfassung, die an manchen Stellen statuierte, dass diese Einrichtung noch zu schaffen und jenes Gesetz noch zu erlassen sei, war der Grundstein hierfür, und zwangsläufig lehnte man sich – ganz nach Kelsen – daher rechtspositivistisch eng an sie und ihren Wortlaut an. Die Gesetze und Verordnungen bis hin zum einzelnen künftigen Verwaltungsakt als Verfügung oder Entscheidung sollten sodann im Stufenbau der Rechtsordnung – dies wiederum nach Kelsen – in verfassungsmässigem Geiste aus ihr hervorgehen und eine neue liechtensteinische Rechtsordnung schaffen. Die Verfassung von 1921 enthält daher zum Beispiel das Legalitätsprinzip (Art 92 Abs. 2 LV StF) und ein Beschwerderecht samt gerichtlicher Begründungspflicht (Art. 43 LV StF), das im Gegensatz zu jenem in der Konstitutionellen Verfassung von 1862 (§ 19) nunmehr effektiven Rechtsschutz garantieren und verwirklichen sollte. In diesem Sinne formulierte das LVG unter anderem das rechtliche Gehör aus und statuierte ausdrücklich spezifische «Schranken der Entscheidung» (Art 81 LVG).

Die Grundrechte sowie die anderweitigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger, wie sie die neue Verfassung von 1921 verbriefte, verstand Beck als «subjektive Rechte», das heisst in der Terminologie von Georg Jellinek («System der subjektiven öffentlichen Rechte» [Tübingen 1892]) als subjektiv-öffentliche Rechte. Beck erwähnt sie gleich auf den ersten beiden Seiten am Anfang seines Kommissionsberichts zum LVG, was ihre grundlegende Bedeutung belegt. Diese subjektiv-öffentlichen Rechte als vor der Verwaltungsbeschwerde-Instanz und alsdann dem Staatsgerichtshof justiziable Rechte sind als Gegenstand eines effektiven Rechtsschutzes unverzichtbar.

Denn wie auch immer die Rechtsordnung ausgestaltet wird, es werden so oder so konkrete (oder gar abstrakte) Fehler im System auftreten. Die Verwirklichung der Rechtsordnung läuft nicht immer glatt ab, sondern es entstehen Risse und Unebenheiten, die es wieder einzuebnen gilt. Dies veranschlagt – und das ist der dritte Punkt österreichischen Einflusses – Adolf Merkl's Fehlerkalkül: Es verlangt angesichts der Unvermeidbarkeit solcher Fehler nicht, dass sie allesamt und ausnahmslos behoben würden, sondern vielmehr, dass die Rechtsordnung Vorkehrungen trifft und Hilfsmittel vorsieht, um sämtliche solche sich einstellenden Fehler zu beheben. Bereits damit können sie von vornherein alle als behoben gelten und die Rechtsordnung bleibt unbeeinträchtigt. Beck deutete dieses Fehlerkalkül im LVG aus in eine (geradezu hypertrophe) Vielzahl an Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln wie Beschwerde, Vorstellung, Nachsichtsgesuch usf., die vielfach kumulativ anwendbar, mit einer weiten Legitimation für ihre Ergreifung versehen und auf Seiten der Verwaltungsbeschwerde-Instanz als höchster

ordentlicher Instanz in Verwaltungssachen mit einer umfassenden Kognition bei der Beurteilung gespiegelt sind. So sollte im und durch das LVG ein Höchstmass an verwaltungsrechtlichem Rechtsschutz gesichert sein.

Vor diesem allgemeinen receptionsrechtsgeschichtlichen Hintergrund nun fragt sich, wo sich die konkreten Rezeptionsvorlagen des LVG finden. Anders ausgedrückt – aus Erfahrung vorsichtiger formuliert, um kein definitives Ergebnis in Aussicht zu stellen – fragt sich, in welchen konkreteren Rezeptionszusammenhängen das LVG heute im Rückblick nachweislich steht.

2. Herkunft: Rezeptionszusammenhänge

Jede Erforschung der Rezeptionszusammenhänge des LVG steht vor dessen Paradoxon der «antizipierten Rezeption»: Das 1922 erlassene LVG stimmt, wie Andreas Kley nachgewiesen hat, in vielen Teilen bis hinein in die Einzelheiten mit dem 1925 erlassenen österreichischen AVG überein, obwohl offenkundig nicht – wie die Chronologie allein nahelegen würde – das LVG die Rezeptionsvorlage für das AVG sein kann, sondern es umgekehrt der Fall sein muss. Das Bindeglied bzw die Bindegliedkette, das/die den Rezeptionszusammenhang zwischen dem LVG und dem AVG aufhellen würde, ist noch nicht aufgefunden. In der Folge gibt es verschiedene Thesen, die das Paradoxon der «antizipierten Rezeption» zu erklären versuchen.

2.1 Frühere Thesen

2.1.1 Österreichischer Vorentwurf vor dem Ersten Weltkrieg

Jahrzehntelang unangefochten wurde die These vertreten und kolportiert, Wilhelm Beck habe bei der Erstellung des LVG einen österreichischen Vorentwurf aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zurate gezogen und daraus abgeschrieben. Während dieser angebliche Vorentwurf infolge des Weltkriegs in Österreich schubladisiert und erst gegen 1925 (auf internationalen Druck zur nationalen Reorganisation) hin wieder herangezogen und schliesslich zum AVG verarbeitet worden sei, habe er in Liechtenstein durch Wilhelm Becks Rezeption im LVG bereits 1922 im Wesentlichen Gesetzesgestalt angenommen.

Diese These hält einer Überprüfung jedoch nicht stand. Von den im Österreichischen Staatsarchiv in Wien lagernden Vorentwürfen (Schwartzeneau 1913, Bernatzik 1914, Davy 1919 [nicht auffindbar: Schuster von Bonnot 1918]) erweist sich keiner als die einzig treffende Rezeptionsvorlage. Vielmehr scheinen sie alle zugleich einmal hier, einmal dort und einmal mehr, einmal weniger ins LVG eingeflossen zu sein, ohne dass dabei eine hauptsächliche Rezeptionsvorlage erkennbar wäre. Mehr noch: Bei genauer Betrachtung stellt sich heraus, dass der Wortlaut des LVG auch stark von der liechtensteinischen Zivilprozessordnung (FL-ZPO) von 1912 bzw wiederum von deren Rezeptionsvorlage, also der österreichischen, Franz Klein'schen Civilprozessordnung von 1895 beeinflusst wurde. Somit kommt also noch eine zusätzliche Rezeptionsvorlage ins Spiel, die das ohnehin schon kaleidoskopische Bild noch weiter auffächert. Dem trägt die folgende, angepasste These Rechnung:

2.1.2 Auch ein Eigenfabrikat Wilhelm Becks

Zwar ist das LVG von verschiedenen österreichischen Vorentwürfen sowie der FL-ZPO beeinflusst, welche es alle an verschiedenen Stellen wörtlich und fragmentarisch aufgreift, aber ebenso sehr ist das LVG zugleich auch ein Eigenfabrikat Wilhelm Becks. Wenn er im Kommissionsbericht schreibt, er habe sich bemüht, die hiesige Verwaltungspraxis «in gesetzliche Vorschriften zu bringen, zu *legalisieren*» (Hervorhebung im Original), könnte dies darauf hindeuten, dass Beck auch in wesentlichem Umfang seine eigenen Formulierungen (aufgrund seiner eigenen Vorstellungen [oben 1.2.2]) beisteuerte.

2.2 Neue These: Handbuchentwurf

2.2.1 Eine neue «alte» These

Eine neue These – neu nur insofern, als sie bislang noch nie in den Diskurs um die Rezeptionszusammenhänge des LVG eingebracht worden ist – kursierte angeblich schon seit längerem in Kreisen der aufeinander folgenden Regierungssekretäre. Sie besagt, dass das LVG in seiner heutigen Erscheinung ein unbereinigter Gesamtentwurf sei, der nach ursprünglichem Plan in dieser Form gar nie hätte Gesetzeskraft erlangen sollen. Wilhelm Beck habe – um die These waghalsig aus- und weiterzuformulieren – diesen Gesamtentwurf sozusagen als detailliertes, kasuistisches, kommentierendes Handbuch für die künftigen, ungeschulten liechtensteinischen Beamten als Hilfestellung und zum Gebrauch nebst dem eigentlichen Gesetz entworfen. In einem weiteren Schritt habe Beck – es bleiben denklogisch nicht viele andere Möglichkeiten – daraus sozusagen den Gesetzeswortlaut herausdestillieren wollen, wozu es aber infolge des Zeitdrucks und weiterer Gründe nicht mehr habe kommen können, so dass kurzerhand der ursprüngliche Gesamtentwurf in Kraft gesetzt worden sei. Die Folge: Der heutige LVG-Wortlaut sei mithin ein Flickwerk von Normtext plus Kommentierungen plus Formulierungen Becks plus Redaktionellem (Verweisen, Worterklärungen usw.).

Die These hat einiges für sich. Bekanntermassen ging der Erlass des LVG eiligst vor sich. Es hatte – wie eingangs erwähnt (oben 1.1) – die symbolische Pionierrolle im Rahmen der neuen Verfassung von 1921 zu spielen. Regierungschef Josef Ospelt kritisierte nach seinem Rücktritt in einem Zeitungsartikel vom 17.5.1922 denn auch, er habe vom LVG «nie das ganze Manuskript in Händen gehabt.» Und weiter: «Es ist sicher, dass kaum irgendsonst in der Welt ein Gesetz von dieser Bedeutung und diesem Umfange mit solcher Eile und ohne einlässliche Mitwirkung von Fachleuten beschlossen würde.» Womöglich bewogen Zeitdruck, besondere (parti-)politische Umstände, eine günstige Gelegenheit oder dergleichen Wilhelm Beck als Realpolitiker – als welchen wir ihn eben auch kennen –, seine Rolle als gewissenhafter Gesetzeschöpfer hintanzustellen und unter Nutzung einer sich bietenden Möglichkeit das LVG schnell und ohne namhafte Widerstände in Kraft zu setzen. Dass das LVG den Gesetzgebungsprozess weitgehend ohne Abänderungen überstand und Beck es (als Schöpfer, als Präsident der vorberatenden Kommission und als Landtagspräsident)

durchweg begleitete, spricht zumindest nicht dagegen. Mangels konkreter Belege bleibt es aber vorerst bei einer blossen Vermutung.

Sei dem, wie es wolle. Die neue These verdient auf jeden Fall, ernst genommen und in der Sache überprüft zu werden, und sei es auch nur, um einen zusätzlichen Blickwinkel zu gewinnen, der womöglich neue Aspekte der Rezeptionszusammenhänge des LVG aufhellen lässt.

2.2.2 Neu: auch Lehre/Wissenschaft als Rezeptionsgrundlage

Entscheidend an der neuen These ist, dass sie den Blick über Becks Behauptung im Kommissionsbericht (oben 1.2.1) hinaus erweitert, er habe bei der Ausarbeitung des LVG ausländische Gesetze, Entwürfe und Entscheidungen – also nur Normtexte und Judikatur – herangezogen. Denn zusätzlich kommt nun auch die damalige Literatur zur Lehre und Wissenschaft vom (allgemeinen) Verwaltungs(verfahrens)recht als Rezeptionsgrundlage, zumindest in irgendeiner Weise, als Rezeptionsgrundlage in Betracht. Hierbei werden wir uns aus praktischer Überlegung heraus in erster Linie auf jene thematisch einschlägigen Werke konzentrieren, die sich in Becks nachgelassener Bibliothek (lagernd im Aussenmagazin der Liechtensteinischen Landesbibliothek mit der Signatur «LBW») befinden und bis und mit 1922, dem Erlassjahr des LVG, erschienen sind. Denn auf sie könnte Beck bei der Ausarbeitung zurückgegriffen haben. Infrage kommen folglich:

1. Meyer, Georg: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 2. Aufl. (Leipzig 1893/1894). [LBW 291]
2. Tezner, Friedrich: Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens (Wien 1896). [LBW 297/920]
3. Schollenberger, Johann Jacob: Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone, 3 Bände (Zürich 1898–1900). [LBW 6]
4. [Im Kommissionsbericht von Beck namentlich genannt:] Müller, Othmar (Hrsg.): St. Gallisches Verwaltungs-Recht, 3 Bände (St. Gallen 1898–1915). [LBW 299]
5. Bartels, Georg: Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsmittel gegen die Heranziehung (Veranlagung) zu den Gemeinde-, Kreis-, Provinzial- und Schulabgaben nebst Zuständigkeitstabelle (Berlin 1907). [LBW 918]
6. Kunze, Fritz: Das Verwaltungsstreitverfahren. Praktisches Handbuch auf wissenschaftlicher Grundlage (Berlin 1908). [LBW 294]
7. [Vor allem für Becks rechtspolitische Vorstellungswelt relevant:] Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1. Aufl. (Tübingen 1892), 2. Aufl. (Tübingen 1905), Nachdruck der 2. Aufl. (Tübingen 1919). [LBW 295]
8. Petrin, Leodegar: Leitfaden des Verwaltungsverfahrens (Wien 1919). [LBW 1183]
9. [Im Kommissionsbericht von Beck namentlich genannt:] Herrnritt, Rudolf Herrmann: Grundlehren des Verwaltungsrechtes. Mit vorzugsweiser Berücksichtigung der in Österreich (Nachfolgestaaten) geltenden Rechtsordnung und Praxis dargestellt (Tübingen 1921). [LBW 293]

Bereits auf der zeitlichen Schwelle liegt und daher fraglich, ob Beck es überhaupt noch berücksichtigen konnte:

10. Tezner, Friedrich: Das österreichische Administrativverfahren. Dargestellt aufgrund der verwaltungsgerichtlichen Praxis. Mit einer Einleitung über seine Beziehung zum Rechtsproblem (Wien 1922). [LBW 290]
Beck spricht im Kommissionsbericht auch noch an, ohne dass ein Exemplar dieses Buches unter seinen nachgelassenen Büchern auffindbar ist:

11. Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 1. Aufl. (Tübingen 1911), 5. Aufl. (Tübingen 1920), 6./7. Aufl. (Tübingen 1922).

Sicherlich nicht berücksichtigt, weil zeitlich viel später erschienen, aber für Rückschlüsse auf das Werk desselben Autors von 1921, welches wiederum Beck namentlich erwähnt, aufschlussreich ist:

12. Herrnritt, Rudolf: Das Verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen Gesetzgebung (Wien 1932). [LBW 295]

Der Kreis der infrage kommenden Werke setzt sich demnach aus sechs Werken österreichischer, vier deutscher und zwei schweizerischer Provenienz zusammen, was sich mit Becks Behauptung im Kommissionsbericht deckt, er habe Erlasse, Entwürfe und Entscheidungen (wir ergänzen nun hypothetisch: sowie Literatur) aller dieser Länder herangezogen. Die genannten Werke – im Folgenden abgekürzt zitiert mit Autorennachname, Jahr und Seitenzahl – gilt es daher auf einen allfälligen Einfluss auf den Normtext des LVG hin zu untersuchen.

2.2.3 Überprüfung im Einzelnen

Soweit meine Nachforschungen bei Fachleuten ergeben haben, existiert bislang keine Software, die eine computergestützte, automatisierte Überprüfung in dem Sinne ermöglichen würde, dass Scans mit Texterkennung der genannten Werke sowie des LVG eingelesen und miteinander auf Wort- und Passagengleichlaute hin verglichen werden könnten. Ausserdem sind einige der Werke in Frakturschrift gesetzt, was bereits die Texterkennung beim Scan zur Herausforderung macht. Es bleibt daher vorerst nichts anderes übrig, als «auf Sicht» und «nach Gespür» nach beispielhaften Parallelen bzw. Rezeptionen zu fahnden. Das Dunkelfeld nicht aufgedeckter Parallelen ist daher von vornherein als gross zu veranschlagen. Allerdings ist dies nicht so sehr von Nachteil, wie man vielleicht meint. Denn entscheidend ist letztlich weniger der lückenlose und vollständige Nachweis aller allenfalls aus den Lehrbüchern und wissenschaftlichen Werken übernommenen Passagen. Allein schon belegen zu können, dass überhaupt in nennenswertem Umfang und an relevanten Stellen *auch* aus solchen Werken Wortlaut in das heutige LVG eingegangen ist, bedeutet eine wichtige Erkenntnis für sich. Aus diesem Umstand nämlich ergibt sich eine Konsequenz für die Fortentwicklung («Reform») des LVG, die bisher so nicht in Betracht gezogen wurde. (Eingehend dazu dann unten unter 3.) Mit diesem methodischen Rückhalt im Hinterkopf können wir uns nun an die Überprüfung der «Handbuchentwurf»-These im Einzelnen anhand von (nur, aber immerhin) einigen Beispielen wagen:

Parteibegriff

Als Partei wird in Art 31 Abs 1 LVG definiert, «wer an die Verwaltungsbehörde (Amtsperson) mit dem Begehren herantritt, dass diese einen hoheitlichen Verwaltungsakt im rechtl. Interesse des Antragstellers vornehme oder unterlasse [...]». Bei Tezner 1896, S. 87, findet sich diese Passage wörtlich so wieder: wer «an die Behörde mit dem Anspruche herantritt, daß dieselbe einen obrigkeitlichen Act im Interesse des Antragsstellers vornehme oder unterlasse [...]». Auch die beiden folgenden definitiven Teilsätze decken sich nahezu wörtlich. Tezner seinerseits hatte in seinem wirkmächtigen Werk die Judikatur des Österreichischen Verwaltungsgerichtshofes verwertet und systematisiert; seine Formulierung greift womöglich Standardformeln aus der Rechtsprechung auf. Becks Behauptung, er habe sich unter anderem auf österreichische Entscheidungen gestützt, wäre somit nicht falsch, aber nicht ganz vollständig, weil er Tezner nicht als (praktischen und übersichtlichen) Vermittler dieser Entscheidungen preisgibt. So oder so bleiben die festgestellten wörtlichen Überschneidungen beim Parteibegriff frappant.

Ausfertigung des Verwaltungsbots

Für die Ausfertigung des Verwaltungsbots nach Art 49 LVG habe ich keine Rezeptionsvorlage in der oben genannten verwaltungsrechtswissenschaftlichen Literatur gefunden, die Wilhelm Beck zur Verfügung stand. Wie zu erwarten war. Denn das Verwaltungsbots ist – nur schon von der Bezeichnung her – eine Eigenheit des LVG und findet sich in der «klassischen» verwaltungsrechtswissenschaftlichen Literatur jener Zeit nicht, sondern ist vermutlich schweizerisch-kantonalen Regelungen nachgebildet worden.

Gleichwohl ist die Ausfertigung des Verwaltungsbots nach Art 49 LVG eine strukturelle Rezeption, die jedoch auf § 417 FL-ZPO StF («Schriftliche Ausfertigung» [des Urteils]) zurückführt. Das Gerüst von Bezeichnungen, Spruch, Tatbestand, Entscheidungsgründe in Art 49 LVG (Abs 1 Einleitung; lit. b; lit. c; lit. e) entspricht strukturell und in den jeweiligen Hauptschlagwörtern ziemlich exakt § 417 FL-ZPO StF (Abs 1 Einleitung; Ziff. 1 und 2; Ziff. 3; Ziff. 4 und 5). Während sich die FL-ZPO mit den Schlagwörtern begnügt (zum Beispiel Ziff. 4: «den Urteilstatbestand»), kommentiert der Normtext des LVG diese zugleich auch noch (zum Vergleich lit. e: «den Tatbestand, d. i. die Anführung der der Behörde bekannt gewordenen, dem Verwaltungsbote zugrunde gelegten Tatsachen und der Beweise, welche der Amtsperson die Kenntnis dieser Tatsachen vermittelt haben»). Das spricht wiederum für die «Handbuchentwurf»-These, auch wenn eine direkte Rezeption aus der damaligen verwaltungsrechtswissenschaftlichen Literatur derzeit nicht nachweisbar ist.

Beweiswürdigung

Bei der Beweiswürdigung nach Art 79 LVG lassen sich zwei mögliche Rezeptionszusammenhänge ausmachen und drittens ein genereller Vorbehalt anbringen.

Zum einen: Art 79 Abs 4 LVG verweist qua Art 72 Abs 1 LVG selbst auf die Zivilprozessordnung. Dort findet sich für Art 79 Abs 1 LVG («entscheidet [...]», soweit

gesetzlich nicht etwas anderes bestimmt ist, nach ihrer freien, aus dem ganzen Inhalte der Verhandlung und dem Gegenstande der Beweisaufnahme geschöpften Überzeugung») eine ähnliche Formulierung in § 272 FL-ZPO StF («sofern in diesem Gesetze nicht etwas anderes bestimmt ist, unter sorgfältiger Berücksichtigung der Ergebnisse der gesamten Verhandlung und Beweisführung nach freier Überzeugung»). Wilhelm Beck könnte seine Formulierung also gut hieran angelehnt haben.

Zum anderen enthält Kunze 1908, S. 83, wörtlich zitiert und hervorgehoben (und später im Anhang seines Buches bei den Normtexten auf S. 553 nochmals abgedruckt und als Hinweis übrigens auch schon auf S. 32 erwähnt) § 79 des Preussischen Landesverwaltungsgesetzes von 1883, wo es im ersten Satz heisst: «nach seiner freien, aus dem Inbegriffe der Verhandlungen und Beweise geschöpften Überzeugung zu entscheiden.» Das stimmt fast wörtlich mit Art 79 Abs 1 LVG überein. Es könnte also durchaus sein, dass Wilhelm Beck im Buch von Kunze 1908 auf diese besonders hervorgehobene Bestimmung bzw Formulierung gestossen ist und sie, dank Kunzes Vermittlung, aus dem Preussischen Landesverwaltungsgesetz ins LVG übernommen hat.

Drittens gilt es relativierend insgesamt zu bedenken: Viele Norm-Formulierungen in der Hoch-Zeit des Prozessrechts Ende des 19. Jahrhunderts kursierten zwischen Vorentwürfen, Entwürfen und Erlassen hin und her, so dass sich einzelne Rezeptionsverläufe kaum nachzeichnen lassen, sondern eher von typischen, weitverbreiteten Formulierungen gesprochen werden muss. Die freie Beweiswürdigung war neben Mündlichkeit, Öffentlichkeit und Unmittelbarkeit des Verfahrens damals anerkanntermaassen eines der Postulate des prozessrechtlichen Fortschritts. Die Ausformulierung der freien Beweiswürdigung in Art 79 Abs 1 LVG könnte also auch weniger *eine* Rezeptionsvorlage als deren viele zugleich haben, indem sie solch eine typische Formulierung aufgreift, wie sie damals quasi prozessrechtliches gedankliches Gemeingut war, das zum Beispiel eben ins Preussische Landesverwaltungsgesetz von 1883, in die österreichischen Zivilprozessordnung von 1895 bzw die liechtensteinischen Zivilprozessordnung von 1912 einging. Insbesondere die (frühe) deutsche Zivilprozessordnung von 1877 gälte es daraufhin noch genauer als weitere mögliche Rezeptionsgrundlage zu prüfen.

Verwaltungserledigungen

Art 86 LVG regelt die verschiedenen Verwaltungserledigungen und deren Unterscheidung. Auf die vorliegend interessierenden Rezeptionszusammenhänge hin beleuchtet, ergibt sich ein fragmentiertes Bild: Wenn Art 86 Abs 1 LVG fordert, Verwaltungserledigungen «in klarer und deutlicher Weise abzufassen», entspricht dies fast wörtlich Petrin 1919, S. 35, der verlangt, sie «in klarer und bündiger Weise abzufassen». Art 86 Abs 2 lit. a LVG definiert die Verfügung ebenfalls in auffallender Parallelität zu Petrin 1919, S. 34 f.: «auf einen bestimmten äusseren Erfolg gerichtete Verfügung» (Petrin: «auf einen konkreten äusseren Erfolg gerichtete Verwaltungsakte»), «als Befehl (Gebot oder Verbot)» (Petrin: «als Befehle, Gebote oder Verbote»), «ein bestimmtes Verhalten von Drittpersonen bezweckt» (Petrin: «ein bestimmtes Verhalten dritter

Personen bezwecken») usw. Aber auch zu Herrnrith 1921, S. 273, sind Parallelen ersichtlich: «konstitutive Verfügung [...] kraft gesetzlicher Gewalt der zuständigen Behörde» (Herrnrith: «Konstitutive Verwaltungsakte [...] kraft der gesetzlichen Gewalt der zuständigen Behörde»), «neue öffentliche Rechte (Pflichten) oder Rechtsverhältnisse begründet, bestehende geändert oder aufgehoben werden» (Herrnrith: «neue Rechtsverhältnisse begründet oder solche geändert bzw aufgehoben werden»).

Ähnliches lässt sich bei der Legaldefinition der Entscheidung in Art 86 Abs 2 lit. b LVG in Verbindung mit Herrnrith 1921, S. 275, aufzeigen: «obrigkeitlichen» (Herrnrith: «obrigkeitlich»), «Ausspruch» (Herrnrith: «Subsumierung»), «im einzelnen Falle» (Herrnrith: «einzelne Lebensverhältnisse»), «urteilsmässig» (Herrnrith: «judikalmässige») usw.

Die Legaldefinitionen der Verfügung und Entscheidung in Art 86 Abs 2 lit. a und b LVG entsprechen nahezu wörtlich Textpassagen zeitgenössischer Verwaltungrechtswissenschaften, die Beck nachweislich zur Verfügung stand. Die Vermutung liegt daher sehr nahe, dass er sich beim Erstellen dieser (sich selbst kommentierenden) Bestimmungen im «Steinbruch der Verwaltungswissenschaften» bediente, aber nicht ohne kleinere Retuschen und Umformulierungen vorzunehmen.

2.2.4 Ergebnis: These offen, aber Blick geschärft

Die exemplarische Überprüfung zeigt, dass Wilhelm Beck bei der Formulierung des LVG durchaus Textpassagen aus der damaligen Verwaltungrechtswissenschaft übernommen hat, und zwar dort, wo er im LVG-Wortlaut Gesetztext und Kommentar verbinden wollte, beispielsweise beim Parteibegriff oder bei den Legaldefinitionen von Verfügung und Entscheidung. Die neue These, das LVG in seiner heutigen Erscheinung sei ein noch unbereinigter Gesamtentwurf für ein Handbuch, hat den Blick hierfür erst geschärft und ist allein daher schon zu begrüssen. Ob die These zutrifft, lässt sich aber aufgrund der Textvergleiche nicht entscheiden, zumindest sprechen sie aber nicht dagegen. Solange keine weiteren (rechts-)historischen Umstände zutage kommen, die die These erhärten, muss sie vorerst offen bleiben. Das ist insofern nicht schlimm, als bereits die vorliegende exemplarische Überprüfung genügend belegt, dass nebst anderem Unbekanntem eben auch kommentierende Verwaltungrechtswissenschaften in den Normtext des LVG eingeflossen und heute geltender Gesetztext ist. Denn daraus lässt sich eine Konsequenz ziehen für die Fortentwicklung des LVG (unten 3.2).

3. Zukunft: Wiederverlautbarung statt Reform?

3.1 Ausgangslage: gescheiterte Reformen

Das LVG ist seit Jahrzehnten Gegenstand von Reformüberlegungen und Reformbemühungen, aber ohne dass eine solche Reform bisher zustande gekommen wäre. Ein kurzer Überblick: Von 1981 datiert ein ausführliches Gutachten von Edwin Loebenstein zur Neukonzeption der liechtensteinischen Verwaltungrechtspflege. 1998/1999 erarbeitete Herbert Wille verschiedene Gesetzesentwürfe samt Kommentierungen, die gemeinsam eine Neuordnung des liechtensteinischen Verwaltungs(beschwerde)-

verfahrens bedeutet hätten. Zwischen 2014 und 2018 tagte die rund fünfzehnköpfige «Arbeitsgruppe zur LVG-Reform», woraus detaillierte Gesetzesentwürfe für ein liechtensteinisches Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG), ein Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VVG), ein Verwaltungsstrafgesetz (VStG) sowie ein Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG) hervorgingen. Kurz vor der verwaltungsinternen Vernehmlassung löste die Regierung 2018 die Arbeitsgruppe für dieses «äusserst umfangreich[e] und komplex[e] Gesetzgebungsprojekt» zugunsten anderer Prioritäten aber auf.

Während von vielen Seiten eine Reform des LVG grundsätzlich begrüsst wird und man sich über den Reformbedarf (Antiquiertheit, Überfrachtung, Unübersichtlichkeit des LVG) und die Reformziele (Rechtssicherheit, Rechtsklarheit, Rechtsbereinigung, praktische Anwen- derfreundlichkeit, Vereinheitlichung, Modernisierung, insbesondere bei Rechtsmitteln, Instanzenzug und Organisation) weitgehend einig ist, scheitern selbst weit vorangeschrittene Reformvorhaben letztlich. Die Gründe dafür dürften jeweils mehrere verschiedene (gewesen) sein und sich in jeweils unterschiedlich schwerer Gewichtung niederschlagen. Dazu zählt wahrscheinlich, dass gute Anwender:innen auch mit veralteten Gesetzen eine gute Verwaltung bewerkstelligen können; dass der Leidensdruck auf Seiten der Beamtenschaft, die sich mit Mustern und Vorlagen behilft, noch aushaltbar ist; dass das Verwaltungssystem als Ganzes überlebensfähig bleibt usw. Die aus dieser Sicht allzu kurzen vierjährigen Mandatsperioden der Regierung für derart umfangreiche Reformen und die politische Unattraktivität von Verwaltungsreformen gegenüber der Wählerschaft bremsen ein Vorankommen sicherlich auch.

Angesichts dieser Reformresistenz des LVG lohnt es sich vielleicht, daraus in Verbindung mit der Erkenntnis aus der oben geprüften «Handbuchentwurf»-These (oben 2.2, besonders 2.2.3) eine Konsequenz zu ziehen, die trotz allem eine Fortentwicklung des LVG ermöglicht.

3.2 Konsequenz: Wiederverlautbarung?

3.2.1 Die grundsätzliche Überlegung

Anstelle einer Reform könnte eine Form von Wiederverlautbarung des LVG in Betracht gezogen werden. Während die österreichische Rechtsordnung die Wiederverlautbarung als besonderes Verfahren zur formellen Bereinigung veralteter Gesetze kennt, ist sie in Liechtenstein nicht bekannt oder gebräuchlich. Vielleicht aber wäre sie ein massgeschneiderter Weg, um unter Wahrung der Pfadabhängigkeit, die das LVG eingeleitet hat und an welcher Reformprojekte in der einen oder anderen Weise letztlich scheitern, das LVG zu modernisieren und es zugleich als Erlass beizubehalten. Das würde bedeuten: Jene letzte Bereinigung des LVG-Wortlauts, die Wilhelm Beck nach der «Handbuchentwurf»-These nicht mehr durchführte, wäre heute vorzunehmen, indem die einzelnen Textschichten aufgetrennt und zum Gesetztext bereinigt würden. In jeder Bestimmung des LVG wäre demnach nach den (1) eigentlichen Normierungen zu suchen und diese als «reiner Gesetztext» zu belassen; Prägnanz, Übersichtlichkeit und Verständlichkeit müssen

dabei die Leitlinien sein, wobei aber die Normierung nichts an ihrer Vollständigkeit einbüßen darf. Alle wie auch immer gearteten (2) Kommentierungen, die sich de lege lata im Wortlaut finden, wären hingegen ersatzlos zu streichen (könnten aber bei der Anwendung auch künftig «hinzugedacht» werden im Sinne einer «Ur-Fassung», wie Wilhelm Beck es als Handbuch womöglich ursprünglich geplant hatte). (3) Antiquiertes wäre ebenfalls ersatzlos aus dem Wortlaut zu streichen. (4) Redaktionelles wäre zu bereinigen (beispielsweise Redundanzen zu streichen) und zu vereinheitlichen (beispielsweise die Terminologie).

Im Ergebnis würde das LVG als Erlass bzw Kodifikation bestehen bleiben, die Artikelnummerierung würde beibehalten, die Judikatur bliebe gültig – mit anderen Worten: die Rechtslage bliebe die gleiche. Dabei wäre die Lesbarkeit des LVG erhöht, sein Verständnis für Neuanwender:innen erleichtert und sein Umfang reduziert. Wie dies konkret aussähe, wird im Folgenden (nur, aber immerhin) anhand von Beispielen überprüft.

3.2.2 Überprüfung im Einzelnen

Bei der Überprüfung der Möglichkeiten einer Wiederverlautbarung im Einzelnen sollen unter anderem all jene Aspekte (Parteibegriff, Ausfertigung des Verwaltungsbots, Beweiswürdigung, Verwaltungserledigungen [oben 2.2.3]) behandelt werden, die oben als Beispiele bei den Rezeptionszusammenhängen erwähnt wurden. Denn daraus wird die Konsequenz, die Schlussfolgerung, sozusagen der springende Punkt ersichtlich, der zur Überlegung einer Wiederverlautbarung führt: Wenn bei einer Norm des LVG nachweislich Wortlaut aus verwaltungsrechtswissenschaftlicher Literatur eingebaut wurde, der nicht eigentlich normiert, sondern die Normierung wie ein Handbuch bloss kommentiert, erklärt, konkretisiert, ausformuliert usw., kann er insofern weggestrichen werden.

Parteibegriff

Art 31 Abs 1 LVG statuiert den Parteibegriff in insgesamt 97 Wörtern (760 Zeichen). Bereinigen wir den Wortlaut im Sinne der vorgeschlagenen Wiederverlautbarung, so ergäbe sich ein neuer Wortlaut von nur 22 Wörtern (85 Zeichen). Er würde lauten: «Als Partei in diesem Verfahren ist zu betrachten, wer rechtlicher Interessent, öffentlich-rechtlich Verpflichteter oder Berechtigter oder Adressat einer Verfügung oder Entscheidung ist.» Die Struktur der Norm bliebe erhalten, sie würde präziser, aber büste inhaltlich nichts Substanzielles ein. Der Vergleich zum Parteibegriff, wie ihn die «Arbeitsgruppe zur LVG-Reform» in Art 6 des Entwurfes für ein FL-AVG formuliert hat, zeigt, dass der so aus Art 31 Abs 1 LVG herausgeschälte Kern dem sehr nahe kommt: «Als Parteien gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Entscheidung oder Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung oder Verfügung zusteht.»

Und in Zweifelsfällen wäre der Blick zurück vor die Wiederverlautbarung zur Ur-Fassung mit ihren kommentierenden Bemerkungen möglich, zulässig und vielleicht auch klärend. Dort heisst es dann beispielsweise im vorliegenden Fall, wie es heute geltender Normtext des LVG

ist: «Die Eigenschaft als Partei (Berechtigter, Interessent usw.) ist im Zweifel mit Rücksicht auf den Gegenstand und auf Grund der anzuwendenden Gesetze zu bestimmen.» In einem bereinigten Normtext hätte solch eine Ausdeutung und Erklärung nichts zu suchen und müsste entfallen.

Ausfertigung des Verwaltungsbots

Bei Art 49 LVG zur Ausfertigung des Verwaltungsbots führt die Wiederverlautbarung rechnerisch zu folgendem Bild: Aus 344 Wörtern (2457 Zeichen) würden neu 117 Wörter (806 Zeichen). Beispielsweise in Abs 1 lit. e würde es neu schlicht aufzählend heissen: [Die schriftliche Ausfertigung hat zu enthalten] «e) den Tatbestand;». Die heute im Gesetzestext stehende Kommentierung, was der Tatbestand ist («d. i. die Anführung der der Behörde bekannt gewordenen, dem Verwaltungsbote zugrunde gelegten Tatsachen und der Beweise, welche der Amtsperson die Kenntnis dieser Tatsachen vermittelt haben») entfiel. Eine solche Legaldefinition des Tatbestandes ist unnötig, da auch die Zivilprozessordnung gut ohne sie auskommt. Und bei Bedarf könnte man in der Ur-Fassung die frühere Legaldefinition immer noch im Sinne einer historischen Auslegung konsultieren. Gleiches gilt für die Vollstreckung in lit. d oder die Rechtsbelehrung in lit. f.

Ermittlungsverfahren

Art 54 Abs 1 LVG zum Zweck des Ermittlungsverfahrens besteht de lege lata aus 75 Wörtern (645 Zeichen). Nach der Wiederverlautbarung würde er noch 19 Wörter (164 Zeichen) zählen und wie folgt lauten: «Das auf Antrag oder von amtswegen einzuleitende Ermittlungsverfahren mit Parteienverhandlung bezweckt die Fällung einer Entscheidung oder Erlassung einer Verfügung.» Es entfiel somit ersatzlos unter anderem die kommentierende Erklärung, es handle sich dabei um eine «genaue Erforschung der Beteiligten, die Feststellung der allfälligen Streitpunkte, die allseitige Abklärung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse einer Verwaltungssache, die Sammlung und Erhebung der beantragten oder [...] von amtswegen nötig erachteter Beweismittel» usw. Dies alles steckt bereits in den Begriffen «Ermittlungsverfahren» (Tatsachen und Rechtsverhältnisse, Beweiserhebung) und «Parteienverhandlung» (Beteiligte, Streitpunkte), ohne dass eine solche lehrbuchhafte Ausformulierung nötig wäre oder einen Mehrwert brächte.

Eine Gegenprobe: Den Passus «bezweckt die [...] Fällung einer Entscheidung oder Erlassung einer Verfügung» könnte man hingegen nicht ebenso bedenkenlos streichen, weil sonst das formelle Ziel dieses Ermittlungsverfahrens gesetzlich nicht klar definiert wäre. Im Gegensatz zu bloss kommentierendem Wortlaut handelt es sich hier also um eigentlichen Normierungswortlaut, auf den es ankommt und der folglich bei einer Wiederverlautbarung beizubehalten wäre.

Beweiswürdigung

Die – wie oben (2.2.3) dargelegt – geradezu typisch-altbewährte Formulierung der (freien) Beweiswürdigung in Art. 79 Abs 1 LVG erweist sich nicht von ungefähr als solide und würde die Wiederverlautbarung wortwörtlich

überstehen. Sie bildet den normierenden, unverzichtbaren Kern der Bestimmung. Demgegenüber konkretisiert Abs. 3 hinsichtlich der Sachverhaltsfeststellung in einer Aufzählung verschiedene Fallgruppen, die in ihrer Zusammenstellung kommentarhaft anmuten («wenn eine Partei geständig ist, wenn sie ein Anerkenntnis abgibt usw.»). Sie könnten als blosser Fallgruppen, die in der freien Beweiswürdigung im Grossen und Ganzen mit enthalten sind, gestrichen werden. Die Wiederverlautbarung hätte hier wiederum den Vorteil, dass bei Unklarheiten auf die Ur-Fassung vor ihrer Durchführung zurückgegriffen werden könnte und die Fallgruppen in Abs. 3 quasi im Sinne einer historischen Auslegung ersichtlich blieben, den bereinigten Gesetzestext indessen nicht mehr unnötig aufblähen würden.

Verwaltungserledigungen

Bei Art 86 LVG zu den Verwaltungserledigungen und deren Unterscheidung könnte eine Wiederverlautbarung radikal kürzen von derzeit 381 Wörtern (3043 Zeichen) zu neu 62 Wörtern (475 Zeichen). Dies wird ersichtlich am Beispiel der Legaldefinition der Verfügung in Art 86 Abs 2 lit. a, wo – wie oben (2.2.3) nachgewiesen – Strukturierung und Formulierungen aus damaligen Lehrbüchern übernommen worden sind. Nach einer Wiederverlautbarung, die alle lehrbuchhaften Umschreibungen streicht und allein die Normierung belässt, würde es schlicht heissen: [2] Ein obrigkeitlicher Verwaltungsakt ist vor allem:] «a) eine auf einen bestimmten äusseren Erfolg gerichtete Verfügung». Dass diese unter Umständen «als konstitutive Verfügung auftritt, wenn «[...] neue öffentliche Rechte (Pflichten) oder Rechtsverhältnisse begründet, bestehende geändert oder aufgehoben werden», ist eine ebenso umständlich formulierte Kommentierung wie verzichtbare Ergänzung. Allenfalls, will man den Aspekt der «Rechte und Pflichten» bewahren, könnte man ihn attributiv nach vorne in die Definition ziehen, so dass sie lautete: «a) eine auf einen bestimmten äusseren, insbesondere rechtlichen Erfolg gerichtete Verfügung».

Ähnlich liesse sich kürzend verfahren in Abs 1 bei «alle[n] Erledigungen», ebendort bei lit. a bei den «Äusserungen» oder in Abs 2 bei lit. b bei den «Entscheidungen» (hier definierend neu und kurz: «wenn durch obrigkeitlichen Ausspruch im einzelnen Falle Rechte urteilsmässig festgestellt werden»). Damit schrumpfte die Bestimmung auf ihr normierendes Gerüst zusammen und die (an sich ja unumstrittenen) lehrbuchartigen Kommentierungen wären entfernt.

Aufschub des Verwaltungszwanges – ein Gegenbeispiel

Art 116 Abs 4 LVG zum Aufschub des Verwaltungszwanges verdient als ein Beispiel erwähnt zu werden für all jene vielen (Teil-)Bestimmungen vor allem beim Verwaltungszwang und bei der Verwaltungsstrafe, die sich einer erfolgreichen Wiederverlautbarung entziehen, obschon sie bereinigt und verständlicher gemacht werden müssten. Dies mahnt, eine Wiederverlautbarung nicht als Allheilmittel misszuverstehen und vielmehr ihre Grenzen anzuerkennen. Art 116 Abs. 4 LVG besteht aus einem einzigen Satz mit 88 Wörtern und ist hypotaktisch variantenreich verschachtelt mit folgender Grundstruktur:

Vorausgesetzt dass A, so gilt X, wenn entweder B oder C₁ sowie C₂. Jede Kürzung eines dieser Elemente, die in sich noch weitere Bezüge enthalten, entzieht der Normierung einen Teil ihres Sinnes und muss daher unterbleiben. Derart dicht gewobene Normen finden sich im LVG besonders im dritten Hauptstück zum Verwaltungszwangsverfahren sowie im vierten Hauptstück zum Verwaltungsstrafverfahren. Diese beiden sträuben sich somit gegen eine Wiederverlautbarung im angedachten Sinne.

Friedensbot – materielle Bereinigung

Wenn die zuvor besprochene Bestimmung zum Verwaltungszwang im Spektrum auf der einen, nämlich der einer Wiederverlautbarung unzugänglichen Seite anzusiedeln ist, liegt das Friedensbot nach Art 138 LVG auf der anderen Seite desselben, wo eine Wiederverlautbarung vollständigen Erfolg verspricht. Denn dieser Artikel kann als antiquiert und inzwischen obsolet gänzlich und ersatzlos gestrichen werden. Sie normiert Folgendes: Der (beispielsweise) Ortsvorsteher, Landweibel oder das Gemeinderatsmitglied können als «Friedenbieter» «in gröblichen, öffentlichen Streitigkeiten, die in Tätlichkeiten überzugehen scheinen», «förmlich drei mal» «Ruhe und Frieden» gebieten, so dass bei Zuwiderhandeln unter anderem eine «Friedensbusse bis zu 50 Franken» droht. Das ist heute nicht nur in seiner Wortwahl eine völlig verstaubte Norm, sondern wird auch von den allgemeineren, moderneren Bestimmungen zur Gemeindepolizei im Gemeindegesetz sowie von jenen im Polizeigesetz verdrängt. Das Friedensbot in Art 138 LVG (mit 199 Wörtern bzw 1561 Zeichen) könnte somit bei einer Wiederverlautbarung, welche an dieser Stelle fliessend in eine materielle Bereinigung übergeht, gesamthaft gestrichen werden.

3.2.3 Ergebnis: Potenzial, Problem und Einwand

Wie die Überprüfung im Einzelnen gezeigt hat, gelingen einer Wiederverlautbarung bei bestimmten Normen des LVG erstaunliche Resultate: Allein mit radikalen Kürzungen und nur geringfügigen Änderungen oder Einfügungen lässt sich der Normwortlaut zuweilen auf einen Bruchteil seines heutigen Umfanges reduzieren, ohne dass er dabei an wesentlichem Normierungsgehalt einbüsst. Der dadurch erzielte Gewinn an Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der betreffenden Normen ist gross, wobei die gestrichenen (oft kommentierenden, oft ausformulierenden) Passagen im Sinne einer Ur-Fassung jeweils bei Bedarf oder im Zweifelsfall für eine Auslegung wieder «hinzugedacht» werden können, um allenfalls klärend zu wirken.

Die Überprüfung hat allerdings auch belegt, dass eine Wiederverlautbarung nicht bei allen Teilen des LVG gleichermassen bereinigend wirken kann und mithin vor einem Problem steht. Während das erste Hauptstück (Art 1 bis 26 LVG: Verwaltungsbehörden, Hilfsorgane, Verwaltungsgerichtshof) sich für eine Wiederverlautbarung einigermaßen eignet und das zweite Hauptstück (Art 27 bis 109 LVG: einfaches Verwaltungsverfahren) für sie sogar grosses Potenzial birgt, fällt das Potenzial für sie bei den weiteren Hauptstücken wesentlich ungünstiger aus. Das dritte Hauptstück (Art 110 bis 138 LVG: Verwaltungszwangsverfahren) sowie das vierte

Hauptstück (Art 139 bis 165 LVG: Verwaltungsstrafverfahren) sind einer Wiederverlautbarung im beschriebenen Sinne kaum zugänglich, da sie keine vergleichbar umfangreichen Streichungen zulassen. Eine Wiederverlautbarung würde somit am Ende zu einer sehr unvorteilhaften Schieflage unter den einzelnen Teilen des LVG führen.

Eine Wiederverlautbarung im beschriebenen Sinne muss sich ferner von Anfang an entgegenhalten lassen, dass sie nichts weiter als eine oberflächliche Beruhigung des rechtspolitisch schlechten Gewissens ist. Die Wiederverlautbarung kann eine tiefgreifende und umfassende Reform nicht ersetzen. Insbesondere kann sie die organisationsrechtlichen Defizite, die sich seit Erlass des LVG infolge der neuen Verhältnisse und der stark veränderten Verwaltungsstruktur eingestellt haben, nicht beheben. Das vermag nur eine Reform. Eine Wiederverlautbarung erscheint aus dieser Sicht von vornherein als halbherziges Unterfangen.